

从公共物品到公共服务

——概念嬗变中学科研究视角的转变

黄新华

(厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005)

[摘 要]公共物品是一个经济学术语,公共服务是一个政治学术语。从公共物品到公共服务的概念嬗变,意味着学科研究视角从经济学向政策科学、公共管理学的转变,这种转变不仅意味着概念的内涵发生变化,更重要的是意味着研究的范围、领域、方法、指导思想、所要说明的问题等都有了实质性的改变。

[关键词]公共物品;公共服务;概念嬗变;学科转换

[中图分类号]D63-3 [文献标志码]A [文章编号]1003-7608(2014)12-0044-06

DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2014.12.011

公共服务是 20 世纪 80 年代以来政府治理变革的核心概念。随着新公共管理运动的兴起,公共服务这一概念便在理论与实践流行开来,但是,如同社会科学中的一些基本概念一样,公共服务并没有一个清晰统一的定义,且往往与公共物品概念相混淆,甚至在同一意义上被交替使用。因此,理解公共服务的内涵,需要把公共物品与公共服务区分开来。虽然这两个概念在外延上有所交叉,却分属于不同的学科。公共物品是一个经济学术语,公共服务是一个政治学术语,从公共物品到公共服务概念嬗变的过程,学科研究视角的转变使公共物品与公共服务的边界日益清晰。

一、从公共物品到公共服务的概念嬗变

公共物品来源于英文词汇“Public Goods”,指的是政府提供的满足公共需要的产品和服务。但是,公共物品概念并不是一开始就被明确提出来的,而是伴随着资本主义制度的建立和发展逐步形成的,最早主要是从政治学或哲学角度讨论。霍布斯在《利维坦》一书中指出,国家的本质“用一个定义来说,就是一大群人相互订立信约、每个人都对它的行为授权,以便使它能按其认为有利于大家的和平与共同防卫的方式运用全体力量 and 手段的一个人格”^[1]。霍布斯的这一观点成为公共物品概念的重要思想源头。休谟在《人性论》一书中进一步指出,在自利的个人间存在某些共同消费的产品,这类

产品的提供有坐享其成心理,这种心理只能由政府参与才能有效克服。休谟的观点实际上论及了公共物品消费的不可分性和搭便车倾向。但是,早期政治学或哲学关于公共物品的论述主要是在探讨国家起源与本质时的附带描述,并未提出公共物品的概念。

经济学中公共物品的思想最早可以追溯到古典政治经济学。古典政治经济学在探讨政府职能时,或多或少地隐含着公共物品理念。但是,直到 19 世纪 80 年代边际革命后,公共物品理论才开始在经济学中得到论述,通过将边际效用价值论及其分析方法运用到财政理论上,边际主义从价值论上说明了政府活动如同私人资本一样,也是创造产品、创造价值的生产性活动,从而将政府生产的产品价值与社会成员个人以消费者身份所做的主观效用评价相联系,在政府的公共产出与个人纳税之间建立起边际正负效用的对等关系,说明了等价交换准则也适用于公共活动领域。

公共物品的概念最早是由林达尔在其博士学位论文《公平税收》(1919 年)中提出的。在其论文中,林达尔建立了用以分析两个政治上平等的消费者共同决定公共物品供给并相应分担其税后份额的模型。1954 年,萨缪尔逊给公共物品下了一个精确的定义^[2]。他认为公共物品是指由社会成员均等地消费的物品,每个人消费这种物品不会导致别人对该物品的消费的减少。

[收稿日期]2014-09-26

[基金项目]本文为厦门大学哲学社会科学繁荣计划项目“公共服务质量评价研究”的阶段性成果

[作者简介]黄新华(1968—),男,福建建宁人,厦门大学公共事务学院教授、博士生导师。

通过将序数效用、无差异曲线、一般均衡分析和帕累托效率运用到公共物品供给分析中,萨缪尔森建立了一个关于资源在公共物品与私人物品之间最佳配置的一般均衡模型。在萨缪尔森的基础上,马斯格雷夫将受益的非排他性引入公共物品定义中,与消费的非竞争性并列,作为界定公共物品的两大标准。

由于现实中完全符合萨缪尔森和马斯格雷夫定义的公共物品寥寥无几,布坎南认为必须拓展公共物品的内涵,提出了俱乐部物品的概念^[3]。俱乐部物品具有消费的排他性和非竞争性,它能把俱乐部以外的成员排除在消费受益之外,而内部成员可以平等地消费,但是当存在拥挤时,其边际成本不为零。因此,按照排他性与竞争性可以把社会产品和服务分为纯公共物品、准公共物品和私人物品三大类。至此,公共物品成为极具解释性的分析概念,也成为讨论政府职能时引用率最高的理论之一^[4]。

但是现实中公共物品满足效用的不可分性和消费的非排他性是不同的,公共物品内涵的争议依然存在。第一,很多产品和服务(义务教育、公共医疗、失业保险等)在消费上不具有非竞争性,也不具有非排他性,为什么仍被归入公共物品的范围?水、电、煤、气等在消费上既具有竞争性又具有排他性,但同样被认为是公共物品。可见,按照排他性与竞争性对产品的分类会将许多物品排除在公共物品之外。第二,从非竞争性上说,几乎任何一种消费品都是竞争性与非竞争性的结合体,即产品本身的性能是多元的,产品的一种效用或属性是竞争性的,但另一种效用与属性却是非竞争性的,而且竞争性也因条件而变化,许多产品和服务,在一定范围内是非竞争性的,一旦使用数量超过一定范围,就会出现竞争性,即竞争性与稀缺性有关^[5]。非排他性也同样值得探讨。因为随着经济技术与环境制度等因素的变化,在一个社会里具有排他性的私人物品,在另一种技术或制度安排下可能是不具有排他性的公共物品。第三,公共物品不仅具有经济属性,还具有社会属性和政治属性,但是,经济学对公共物品的研究,偏重于公共物品的经济属性,抛弃了公共物品的社会属性与政治属性。

经济学视域中公共物品内涵的争议,引发了对公共物品理论的进一步思考。在这一过程中,公共服务概念兴起并不断彰显。虽然从经济思想史的角度看,在公共物品概念的形成与发展中,公共服务的概念就若隐若现。但是直到19世纪中后期,瓦格纳才提出了“公共服务”这一术语。瓦格纳认为,政府除了应该维护市场经济正常运作外,还具有增强社会文化和福利的作用。

20世纪初期,莱昂·狄骥对公共服务做了较为系统的论述。他认为作为公法基础的公共权力观念应该被公共服务观念所替代。“现代公法制度背后所隐含的原则,可以用这样一个命题来加以概括,即那些事实上掌

握着权力的人并不享有行使公共权力的某种主观权利;而恰恰相反,他们负有使用其手中的权力来组织公共服务,并保障和支配公共服务提供的义务”^[6]。基于这样的认识,狄骥给出了公共服务明确的定义,即“公共服务就是指那些政府有义务实施的行为。任何因其与社会团结的实现和促进不可分割,而必须由政府来加以规范和控制的活动就是一项公共服务,只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征”^[7]。

20世纪前中期,随着经济学对公共物品理论研究的深入,公共服务概念逐渐沉寂。但是,20世纪50年代兴起的政策科学运动,使公共服务概念得以回归和复兴,并逐渐成为政治学、行政学界研究的主题,学者们试图从公共政策的角度研究公共服务,揭开了公共服务供给的黑箱之谜。因为公共政策本身即可被视为一种特殊的公共服务,也可被视为提供公共服务的工具、手段、形式或策略。20世纪70年代末80年代初,西方国家掀起的声势浩大的新公共管理运动,使公共服务概念日益凸显。新公共管理的基本取向是将工商管理的理论、方法及技术引入公共部门中,强调顾客导向以提高公共服务质量。这场改革运动使得传统的公共行政模式向新公共管理模式转变,政府的基本职责不再被看成是行使“行政权力”而被视为提供“公共服务”。由此,公共服务概念在政治学、行政学等学科中频繁使用,并成为政府职能的核心。

在新公共管理视野下,政府供给公共服务强调经济、效率与效益至上,过分的经济导向忽视了公共行政对公平正义的追求,因而引起了学者们的反思。罗伯特·登哈特夫妇在反思新公共管理的基础上提出了新公共服务理论^[8]。新公共服务理论并不排斥公共服务追求经济、效率与效益等价值,但认为这些价值应该被置于由民主、社区和公共利益构成的更大环境中^[9]。

目前,不论是学术研究还是实践领域,对于公共物品与公共服务的概念使用较混乱,存在以下几个方面的问题:一是认为公共物品与公共服务无本质区别,可以作为同义词重复使用^[10]。二是认为公共物品与公共服务不同,公共物品是政府有形的产出,公共服务是政府无形的产出。三是从公共物品的角度来界定公共服务,认为公共服务主要是指由政府和非政府组织以及有关工商企业在纯粹公共物品、混合公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的职责任^[11]。这种几乎照搬公共物品的传统理论来解释公共服务的做法,使得一些公共行政学者陷入经济学的迷阵而不能自拔。因而有必要提出一种有别于公共物品的公共服务概念框架,“超越西方经济学通过界定物品的特性理解公共服务特性的思维逻辑,以政治学、法学、经济学等学科的基本原理为基础,运用公共管理的逻辑和视角思考问题,从多角度科学界定公共服务”^[12]。公共服务是为满足公共

需求和实现公共利益向社会提供的各种物质产品和精神产品的总和。公共服务具有经济属性和政治属性,可以从四个角度来理解公共服务的内涵:

首先,从供给主体上看,公共服务的供给主体是以政府为主导的多元提供主体。传统上政府被视为公共服务的唯一或主要的提供者,而私人部门只是公共服务的补充者或配合者。随着对公共服务认识的深化,传统的单中心供给模式向多中心、多层次、协同合作的供给模式转变,政府、企业、第三部门、个人等都有可能成为公共服务的供给者。但是,在公共服务的供给中,政府的主体角色仍是不可替代的。虽然政府供给在效率和适应性方面较差,但在有效性、公平性和广泛性方面则占有优势。

其次,从供给目的上看,公共服务是为了满足公共需求,实现公共利益。人类为了生存和发展产生了各种各样的需求,这些需求可以分为两类:一类是私人需求,另一类是公共需求。面对社会大多数人的共同需求,私人部门由于激励不足难以满足,因此,公共服务是公共需求不断增长的产物。而满足社会的共同需要,最终目的是要实现社会大多数人的利益。公共利益是公共服务的本质属性。

再次,从供给对象上看,公共服务的供给对象是社会公众,以增进全社会共同利益为出发点,这与私人服务不同,私人服务主要是为了满足个人的特殊需求,不具有共同消费性。作为向社会公众提供的满足生产和生活的公共需要,公共服务是社会发展的基础,公共服务的公共性决定了公共服务提供不以营利为主要目的。

最后,从供给特性上看,公共服务不仅包括物品属性的服务,也包括价值理念层次的服务,如自由、民主、公平、正义、秩序、和谐等价值理念。“公务员(通常)不是提供顾客服务,而是提供民主”^[13]。因此,公共服务向社会传递着诸如民主、公平、责任、效能、廉洁等理念性的东西,它隐含着价值观的判断,即什么东西应该由政府提供。

必须指出的是,在不同的语境下,公共服务的范围是不同的。从广义上说,国防、外交、司法、政府管制、行政处罚等涉及主权的事务都可以纳入公共服务的范畴。但是,从狭义上看,外交、国防、政治与行政体制的发展与完善、法律制度的健全等都不属于公共服务;政府的管制性行为、维护市场秩序的监督行为以及调控经济行为,也都不属于公共服务。只有对公共服务进行具体和明确的界定才能具有实质意义,即公共服务是政府的主要职能之一,有其具体的内容和形式,并且可与政府的其他职能相区分^[14]。当前,我国政府在实践中就采取了这种做法,即把公共服务看作是同宏观调控、市场监管、社会管理、环境保护相并列的政府一项基本职能,公共服务大致包含基础教育、公共卫生、社会保障、科学技

术、基础设施、公共安全、环境保护、一般公共服务等八类^[15]。

作为人类社会特别是当代政府治理变革的思想结晶,公共服务是对政府职能转变的经验总结。公共服务不仅关注服务效率、效益问题,而且关注服务在社会公平、收入分配等方面的意义,即公共服务均等化问题,体现出社会本位、公民本位、权利本位。可以说,公共服务概念是公共物品概念在政治学上的回归,在新的历史背景下,推进公共服务提供机制与方式的革新,构造公平、高效的公共服务模式,将成为政府治理的一项新课题。

二、从政治学到经济学、政策科学和公共管理学的转换

如前所述,政府提供什么产品和服务以及这些产品和服务的范围与程度问题,最早是从政治学的角度提出的,源于人们对国家起源及其公共性问题的讨论。早在古希腊时期,人们就开始关注社会活动的公共性,并将城邦视为社会成员组成的共同体,建立城邦的目的,就是为了满足所有公民的共同需要。柏拉图在《理想国》一书中指出,之所以要建立城邦,是因为许多东西依靠个人是不能达到自足的,于是,“我们邀请许多人住在一起,作为伙伴和助手,这个公共住宅区,我们叫作城邦”^[16]。可见,城邦以分工为基础,以达成共同利益为目的。亚里士多德认为,国家作为一种社会的共同体,是从家庭、村落逐步发展而形成的,这一过程的内在动力就在于“人生来就有合群的性情”,“人类在本性上,也正是一个政治动物。这就注定了人类必然要构建各种各样的以善业为目的的社会团体,国家与市民社会是复合的,其复合的基础和纽带是城邦正义和善业,一切社会共同体的建立都是为了实现某种善业”^[17]。霍布斯在《利维坦》中阐明的社会契约理论,实际上隐含着人们通过自愿方式签订契约建立国家,并通过国家提供公共物品的思想。卢梭在《社会契约论》中更是明确指出,在国家产生之前,人们生活在独立、平等的自然状态中。但这种状态存在着不安全、不方便等诸多缺陷,人们为此让渡自己的权利,交给某个人或某个群体,形成公共意志,国家和政府便由此产生,政府的职责就是保障公民的生命、财产、自由等权利。

17世纪后半叶以来,政治学关于公共物品隐含的讨论开始让位于古典政治经济学。威廉·配第在《赋税论》中分析了税收与国民财富、税收与国家经济实力之间的关系,认为国民财富的增减是赋税经济效果的主要标志。亚当·斯密从自由放任的经济观出发,认为自由竞争将促进国民财富的增长,管得越少的政府就是越好的政府,在市场机制的调控下,政府仅需履行三项职责:保护本国社会的安全,保护人民在社会中的安全,建立并维护某些公共机关和公共工程。

对公共物品研究作出重大贡献的另一位经济学家

是约翰·穆勒。他详细探讨了政府活动的适应范围问题,指出了社会可以偏离自由放任准则即允许政府干预的重要事例,包括政府必须提供保障人们生命、人身和财产安全的法律体系和制度。这是保证自由放任制度正常运行的基本前提。19世纪中后期,迪策尔提出的政府具有生产性的观念,沙夫勒提出的公共需要和私人需要应该按比例地予以满足的思想,进一步丰富了经济学关于公共物品的讨论。但是,作为一种较为系统的理论,公共物品理论最初出现于19世纪80年代,它建立在边际效用价值论上,是边际革命在西方经济学领域产生的最重要结果之一。

在经济学语境中,公共物品是以资源配置的对象出现的。经济学家们认为公共物品是导致市场失灵的根源之一,公共物品理论应着重考察提供什么、提供多少和由谁提供的问题。1954年,萨缪尔逊给出了公共物品的经典定义并被广泛接受后,为了进一步说明什么是公共物品,经济学家提出了公共物品的三个特性:效用的不可分性、消费的非竞争性和受益的非排他性。依据这三个特性,经济学区分了三种类别的公共物品:非竞争性和非排他性的纯公共物品、非竞争性和排他性的俱乐部物品、非排他性和竞争性的公共资源。

为了寻找公共物品的最佳供给方式,经济学家们探讨了公共物品的资源配置问题。哈丁提出了“公地悲剧”模型^[18],奥尔森阐明了“囚徒困境”问题^[19],蒂布特提出了“以足投票”理论等^[20],用来解释公共物品资源配置的低效率,阐明政府是公共物品提供者的合理性依据。但是政府供给公共物品,并不必然意味着由政府来生产公共物品。政府可以把生产某种产品或服务的合同承包给私人厂家。但是,政府决定直接生产某种产品或服务,或是把生产承包给私人部门,需要考量诸多方面的因素,其实施的条件包括:存在有效的政治领导,机构内部存在积极的倡导者,具有节约成本的可能性或其他重要价值,具有政治可行性等。因此,并不是所有的公共物品都可以合同外包,有些产品或服务的生产承包给私人部门是不合理的,公共部门和私人部门之间的分界线应当划在哪里是一个重大的政治议题。

在经济学关于公共物品探讨逐步深入的同时,20世纪50年代初,政策科学开始作为政治学、公共行政学研究途径的替代物出现,其标志性事件是拉纳和拉斯韦尔主编的《政策科学》一书的出版。在《政策科学》中,拉纳和拉斯韦尔阐明了政策科学的研究对象、性质和发展方向^[21]。在其随后的著作《政策科学展望》《决策过程》等中,拉斯韦尔提出了包含情报、建议、规定、行使、运用、评价和终止在内的政策过程理论。1968—1971年,德洛尔对政策科学的目标、性质、理论和方法等问题做了进一步具体的论证,使政策科学的“范式”趋于完善^[22]。政策科学被看作一门以公共问题为中心,综合应

用多学科知识与方法来研究政策系统及政策过程,探讨政策现象和寻求问题的解决方案的综合性学科。

在政策科学的发展进程中,公共服务成为政策分析的核心概念之一。由于公共问题引发公共需求,而对公共问题的管理是以政府为核心的公共部门通过提供公共服务来满足公共需求的过程。因此,提供公共服务满足公共需求,进而解决公共问题是政府的职能所在。公共政策作为政府发挥职能的手段,是实现公共服务的基本形式。甚至可以说,公共政策就是一种特殊的公共服务,公共政策分析实际上就是研究公共服务的提供形式。因为政策过程本质上是一种政治过程,是公共部门通过政治程序决定公共资源在不同公共服务之间的配置或决定全社会价值、利益在不同阶层、团体或个人中的分配过程。如此,在经济学研究公共物品时若隐若现的公共服务概念,在政策分析中成为理解公共政策的关键。随着政策科学的拓展与深化,公共服务日渐成为政治学、公共行政学研究的焦点。在经济科学之外,公共物品的概念逐渐被公共服务所取代。

20世纪70年代末,在世界各国政府治理变革中,公共服务成为政府职能的重心。但是,公共需求的不断增长与政府公共服务提供的数量、质量及提供方式之间的矛盾日渐显现。传统公共行政模式,即依靠科层官僚制组织提供公共服务的模式效率低下,弊端重重。社会变革和民众需求迫使政府转变治理观念,创新治理工具,探索公共服务供给的新模式。在此背景下,发达国家掀起了一场声势浩大的公共行政改革运动,即新公共管理运动。奥斯本和盖布勒将新公共管理的核心归纳为“企业化政府理论”,提出要从根本上提高政府公共服务绩效,就必须实施政府再造,把竞争机制注入公共服务提供中,通过市场力量变革政府^[23]。

与以往在公共行政框架内进行的变革不同,新公共管理不是对传统公共行政体制进行某种程度的局部调整,而是对官僚制公共行政模式的一种全面清算。它承认市场失灵需要政府活动的补充和改善,但更强调政府失败需要引入市场机制,避免单纯依靠政府进行公共事务管理的片面性。以重塑政府与市场的关系为主线,新公共管理强调调整政府与社会的关系,利用市场和社会力量,推行公共服务社会化,以顾客取向和服务对象为中心,在公共服务机构之间引进市场竞争机制,通过“顾客主权”形成的压力,迫使公共机构提高服务质量。

新公共管理在重视公共服务供给效率的同时,存在对公共服务公平的忽视。基于对新公共管理运动的总结与批判,罗伯特·登哈特和珍妮特·登哈特提出了新公共管理的替代范式——新公共服务理论。新公共服务理论强调,政府应当服务于公民而不是顾客,因此需要关注建设政府与公民之间、公民与公民之间的信任与合作关系。如果公务员和公民都致力于为社会做出有

意义的贡献,那么公共利益就会得到更好的实现^[24]。随着新公共服务理论的盛行,“类似于公共服务、绩效衡量、私有化以及市场模型这些观念正日益成为公共行政语言的一部分”^[25]。由于新公共服务理论高扬价值理性,重申公共行政的宪政民主原则,从而避免了“行政学的公共性基础在现代社会工具理性的高歌猛进中被简约或边缘化”^[26]。

至此,从传统政治学、公共行政学的替代物——政策科学兴起中凸显的公共服务概念,经新公共管理和新公共服务理论的淬炼,成为当代公共管理(学)研究的主体内容。在公共管理的语境中,公共服务提供除了效率的追求,还必须重视服务公平的价值。综观从公共物品到公共服务概念嬗变中学科研究视角的转变不难看出,内在于公共物品中的公共服务研究最初出现在政治学、伦理学中,是作为政治学的附属物出现的。边际革命以来,经济学对公共物品的研究取得了显著的成果。但是,20世纪50年代,政策科学的勃兴使公共服务重新回归政治学、公共行政研究的视野,并在公共管理(学)研究中大放异彩。因此,从公共物品到公共服务,概念的嬗变彰显了学科研究的历史演化。

三、概念嬗变中学科研究视角转变的含义

从公共物品到公共服务,概念嬗变不仅意味着名称的变化,更重要的是意味着研究的范围、领域、方法、指导思想、所要说明的问题等都有了实质性的改变。

(一) 公共物品和公共服务所依据的学科理论不完全相同

公共物品所依据的学科理论是经济学,经济学是关于稀缺资源配置的学科。公共物品理论以资源的稀缺性为前提、秉承“经济人”假设理论、借鉴生产者与消费者的交换模型、应用需求与供给分析、成本与收益分析、一般均衡理论、生产可能性曲线等经济学分析工具来研究提供什么、提供多少和由谁提供等问题。此外,公共物品研究还受到福利经济学的影响,福利经济学关注个人如何从全社会的财富增长中获得更多的满足,为考察公共物品提供了一个系统的理论结构,公共物品理论的许多分析都是建立在福利经济学基础上的。例如,福利经济学中的效用及效用函数概念便是分析政府税收对社会福利影响的基本工具。此外,公平与效率并称为社会经济福利的两大准则。但人们对于效率与公平的判断则因人而异,这导致公平与效率的替代关系成为公共物品供给中有关公共政策讨论的中心因素。

公共服务所依据的学科理论除了经济学以外,还包括管理学和政治学、行政学,并且在经济学方面与公共物品有所区别。公共服务除了应用经济学基本原理、福利经济学分析工具探讨公共服务的特性、市场失灵以及公共服务如何提供、为谁提供的问题外,还借助公共选择理论,将政府的经济行为同人们的政治投票联系起

来,由选民决定提供什么、提供多少以及如何提供等问题;借助新制度经济学的委托代理理论、交易成本理论、产权理论研究公共服务的提供机制与方式。同时,作为对公共物品的扬弃,公共服务还吸收了管理学和政治学、行政学的学科知识,把如何提供公共服务的研究视为系统的管理行为。更重要的是,公共服务重视引入工商管理技术和方法,以促进公共服务的有效供给。在关于公共服务为谁提供的研究中,公共服务吸收了政治学知识,尤其是民主理论、社区理论和公民理论等,描述了一个重视民主、公民权和为公共利益服务的理论框架,超越了公共物品的研究范围。

(二) 公共物品和公共服务的研究范围和研究内容不完全相同

为谁提供、提供什么、提供多少、由谁提供、如何提供?这五个方面的问题是公共物品与公共服务理论所要回答的基本问题。但公共物品理论与公共服务理论所研究的侧重点不同。公共物品理论以经济学的研究途径回答提供什么、提供多少、由谁提供等问题,侧重于如何有效配置公共资源。具体而言,通过界定公共物品的概念,经济学对公共物品的特征及由此引发的问题作了深入的研究,指出公共物品由于受益的非排他性、消费的非竞争性以及效用的不可分性、生产的自然垄断性,因此可能引发“公地悲剧”“搭便车”倾向以及定价困难等问题。

公共服务研究不仅涵盖公共物品研究的主题,而且拓展了新的研究领域。公共服务的研究范围与研究内容不仅涉及提供什么、提供多少和由谁提供的问题,而且还涉及为谁提供、如何提供的问题,侧重于公共资源均等化与有效配置。具体而言,公共服务基于公共行政、公共管理(学)的视角而非经济学视角,在继承公共物品理论成果的同时,赋予公共服务政治属性,把公共性看作公共服务的首要特性,强调基本公共服务供给的均等化。与此同时,公共服务引入政治决策理论,分析公共服务供给决策的政治过程,更加注重从制度建设上显示公众的需求偏好,依据“提供”“生产”“安排”三个环节,强调政府与私人组织、第三部门或公民个人共同参与公共服务供给,并认为这种“多中心”的供给体制有助于解决公共资源短缺和浪费问题,提高公共服务绩效。最为重要的是,在为谁提供上,公共服务强调服务的公益性、公平性,重视打破公共服务供给的官僚行政理论的治理逻辑,认为公共服务的类型多种多样,它们所需要的组织规模大小不一,建立一个单一的适应所有服务的组织模式不但不切实际,而且有违规模经济原则。

(三) 公共物品和公共服务的研究方法不完全相同

在经济学中,公共物品是和私人物品相对而言的,在研究方法上,公共物品研究全面采用现代经济分析方

法,既注重实证分析,又注重规范分析。实证分析方法是通过对量化分析来检验命题和假设,是分析“已经发生了什么”;规范分析方法则是从道德标准和价值观出发研究“应该怎么办”。规范分析虽然不如实证分析严谨、科学和可验证,但是规范分析体现了经济学的人文精神和伦理观念,是经济学中不可缺少的分析工具。在公共物品研究中,实证分析主要用于考察公共物品供给的规模及其后果,规范分析则用于评价各种将要付诸实施的公共物品供给政策和供给形式的选择。由此可见,公共物品的研究方法与经济学如出一辙,它既要对某一公共物品供给进行观察,抽象出相关经济变量,如成本、产量、价格等,然后假设各经济变量之间可能的关系,并构建出各种经济行为模型,应用数学或统计学知识对变量之间的关系进行相关性分析,也要在不断追踪已发现的事实的基础上,进行观察、记录和描述,并把记录下来的大量统计资料加以分类整理,建立简单的假设,把各种事实联系起来,通过推理、归纳、演绎,导出研究结果。因此,公共物品研究重视演绎归纳方法的应用,强调通过对公共经济活动的统计分析、定性与定量分析、静态与动态分析的统一,探讨公共物品供给的效果,分析公共经济活动的变化、发展规律。

公共服务研究在承续公共物品经济学研究途径的同时,进一步借鉴和吸收了当代社会科学中行之有效的其他方法。因此,在研究方法上,公共服务与公共物品既有相同的也有不同的地方,公共服务研究同样重视实证分析和规范分析,既强调从某种价值观念(公平、正义)出发,以道德规范作为评估标准,运用概念、范畴、推理等逻辑方法来研究公共服务问题,揭示公共服务的实质及其规律性特征,也主张对具体公共服务供给过程进行描述、分析、揭示和检验,强调知识必须建立在观察和试验的事实上,通过经验观察的数据和试验研究的手段来揭示一般结论,因此,公共服务研究通过引入成本收益、供给需求、委托代理、交易成本等经济分析途径,加强对公共服务有效供给的解释。此外,公共服务研究也有不同于公共物品的研究方法,在综合运用政治学、公共行政(学)、公共管理(学)分析工具的基础上,公共服务重视历史分析、比较分析、利益分析、制度分析、系统分析等方法,并通过这些方法的应用研究公共服务体制和运行机制、组织内部各要素和组织与行政环境之间的复杂关系,以此揭示公共服务提供机制与方法,着力从政治过程及其变化分析公共服务的本质及其决定因素。

[参 考 文 献]

[1][英]霍布斯.利维坦[M].北京:商务印书馆,1985:132.

[2]Paul A. Samuelson. The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistics [J]. 1954, (36): 387~389.

[3]J. M. Buchanan. An Economic Theory of Clubs [J]. Economica, 1965, (32): 1~14.

[4][11]马庆钰.关于“公共服务”的解读[J].中国行政管理 2005 (2): 78~82.

[5]孙学玉.公共行政学[M].北京:社会科学文献出版社 2004: 227.

[6][7][法]莱昂·狄骥.公法的变迁[M].沈阳:辽海出版社,1999: 40、53.

[8][9][13][24][美]珍妮特·登哈特,罗伯特·登哈特.新公共服务[M].北京:中国人民大学出版社,2004: 22、168、1、22.

[10]唐铁汉,李军鹏.公共服务的理论演变与发展过程[J].新视野 2005 (6): 38~41.

[12]柏良泽.“公共服务”界说[J].中国行政管理,2008 (2): 17~20.

[14]赵黎青.什么是公共服务[N].学习时报,2008-07-14.

[15]国务院发展研究中心.中国公共服务发展报告[EB/OL]. http://www.jmnews.com.cn/c/2007/04/09/08/c_900015.shtml 2010-04-30.

[16][古希腊]柏拉图.理想国[M].北京:商务印书馆,1986: 58.

[17][古希腊]亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1983: 3~9.

[18]Garrett Hardin. The Tragedy of the Commons, Science [J]. 1968 (162): 1243~1248.

[19][美]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].上海:上海人民出版社,1994: 10~15.

[20][美]查尔斯·蒂布特,吴欣望.一个关于地方支出的纯理论[J].经济社会体制比较 2003 (6): 37~43.

[21]Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, The Policy Sciences Development in Scope and Method [M]. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951: 3~15.

[22]陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社 2003: 7.

[23][美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府[M].上海:上海译文出版社,1996: 24~25.

[25][美]罗伯特·登哈特.公共组织理论[M].北京:中国人民大学出版社 2003: 165.

[26]陈振明,王海龙.创新公共管理理论 推动政府治理变革[J].东南学术 2005 (5): 63~68.

[责任编辑:薛瑞汉]